

Federalismo y descentralización en la Nueva Granada

Autonomía local y poder
municipal en la constitución
del Estado, 1848-1863

COLECCIÓN HISTORIA Y MATERIALES DEL DERECHO

La Colección Historia y Materiales del Derecho, impulsada por la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, se encuentra orientada a difundir los esfuerzos teóricos, metodológicos y temáticos suscitados en la región hispanoamericana alrededor del vasto mundo de la historia del derecho. Los inmensos retos que afronta el mundo actual exigen redefinir los esquemas tradicionales de aproximación histórica al derecho y las viejas temáticas construidas a partir de ellos. Por ello, esta colección promueve la publicación de investigaciones comprometidas con la exploración seria de fuentes y problemas históricos y con la aplicación versátil y diversa de métodos y herramientas de análisis.

COMITÉ EDITORIAL

Julieta Lemaitre Ripoll, Isabel Cristina Jaramillo, Miguel Malagón Pinzón, Diana Durán Smela, Mario Alberto Cajas Sarria, Ana María Muñoz Segura, Mauricio Rengifo Gardeazábal, Patricia Moncada Roa, Gina Cabarcas Macia, Julio Gaitán, Jorge Miguel Gutiérrez Vivas, Antonio Barreto (director editorial).

COMITÉ CIENTÍFICO

Roberto Gargarella, Liliana Obregón, Pedro Salazar Ugarte, Alexandre dos Santos Cunha.

Federalismo y descentralización en la Nueva Granada

Autonomía local y poder
municipal en la constitución
del Estado, 1848-1863

Paola Ruiz Gutiérrez



Facultad
de Derecho

COLECCIÓN HISTORIA Y MATERIALES DEL DERECHO

Nombre: Ruiz Gutiérrez, Paola, autor.

Título: Federalismo y descentralización en la Nueva Granada : autonomía local y poder municipal en la constitución del Estado, 1848-1863 / Paola Ruiz Gutiérrez.

Descripción: Bogotá : Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2021. | 513 páginas : ilustraciones ; 17 x 24 cm. | Colección Historia y Materiales del Derecho

Identificadores: ISBN 9789587981278 (rústica) | 9789587981285 (electrónico)

Materias: Descentralización administrativa – Historia – Colombia – Siglo XIX | Descentralización fiscal – Historia – Colombia – Siglo XIX | Federalismo – Historia – Colombia – Siglo XIX | Colombia – Política y gobierno – Siglo XIX

Clasificación: CDD 320.9861–dc23

SBUA

Primera edición: octubre del 2021

© Paola Ruiz Gutiérrez

© Universidad de los Andes, Facultad de Derecho

Ediciones Uniandes

Carrera 1.ª n.º 18A-12

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2133

<http://ediciones.uniandes.edu.co>

<http://ebooks.uniandes.edu.co>

infeduni@uniandes.edu.co

ISBN: 978-958-798-127-8

ISBN *e-book*: 978-958-798-128-5

doi: <http://dx.doi.org/10.15425/2017.443>

Corrección de estilo: Alejandra Muñoz Suárez

Diagramación interior: Nidian Andrea Rincón

Diagramación de cubierta: La Central de Diseño

Impresión:

Xpress Estudio Gráfico y Digital S. A. S.

Carrera 69 H n.º 77-40

Teléfono: 602 0808

Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964. Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949, Minjusticia. Acreditación institucional de alta calidad, 10 años: Resolución 582 del 9 de enero del 2015, Mineducación.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

CONTENIDO

Lista de mapas	11
Lista de cuadros	13
Agradecimientos	15
Introducción	17
Del repudio al rescate del periodo federal: una perspectiva historiográfica	19
Federalismo y descentralización	33
Capítulo 1	
“Cada uno es el mejor juez de sus propios intereses”: gobierno local y administración municipal en la Nueva Granada, 1832-1863	43
La administración local en la Nueva Granada, 1832-1848	46
El poder municipal en la arquitectura política del Estado: la dimensión institucional	48
Las propuestas de reforma a la administración local en los años cuarenta	57
Los desafíos y problemas del gobierno municipal	74
De la descentralización al federalismo, 1848-1858	85
La consolidación del poder municipal: la ley del 3 de junio de 1848	90

¿Hacia la municipalización del poder? La constitución de 1853	96
La organización municipal bajo el régimen de los estados federales: nuevos procesos de centralización, 1858-1863	103
Capítulo 2	
La descentralización fiscal y la consolidación de la autonomía local	121
La hacienda pública en la primera mitad del siglo XIX	122
La ley del 20 de abril de 1850	128
De la propuesta de Murillo Toro a la ley del 20 de abril de 1850	132
La dimensión política de la descentralización fiscal	136
El impacto fiscal de la ley del 20 de abril de 1850	144
La reorganización administrativa de las haciendas provinciales	150
La contribución directa nacional	171
Los límites de la descentralización	175
El problema de los gastos	176
Los alcances de la jurisdicción fiscal municipal	184
Capítulo 3	
Las ideas federales en la década de 1850	193
El federalismo en las primeras décadas del siglo XIX	194
La guerra de los supremos y el reclamo federal	201
El debate por el federalismo a mediados de siglo	206
Federalismo y unidad	207
Federalismo e historia	213
Federalismo y civilización	223
Descentralización y federalismo	226
El federalismo desde las provincias: la variante regional	231
La federación colombiana o el federalismo como modelo de asociación continental	250
Capítulo 4	
La federación como principio constitucional: delineando escenarios posibles	261

¿Mayor autonomía local o reforma constitucional?	262
En busca de la reforma constitucional: la visión de las provincias	270
La consulta de 1855	276
Hacia la definición de la federación	289
¿República federal o constitución de estados federales?	
El callejón sin salida al problema de la organización política	301
Soberanía y federación: la disputa a propósito de la constitución de 1858	309
Capítulo 5	
De provincias a estados: la transformación de los espacios político-territoriales	321
“Se gobiernan mejor pocos hombres que muchos”: descentralización política y reforma territorial, 1849-1855	323
De la reforma general a la reforma parcial: un nuevo modelo de reordenamiento territorial	333
Las localidades frente a la reforma territorial	339
Geografía e historia	345
Localismo y disputas regionales	351
Recursos fiscales y riqueza pública	359
Gamonalismo	363
De la fragmentación territorial a la formación de los estados federales, 1855-1863	370
La consolidación de los estados federales: el caso de Cundinamarca	383
La división de la provincia de Bogotá	384
Conflictos y disputas a propósito de la creación del estado federal	395
La creación del distrito federal	409
Conclusiones	423
Fuentes y bibliografía	435
Fuentes	435
Publicaciones periódicas	436

Leyes, memorias, informes y documentos oficiales	436
Hojas sueltas, folletos, libros e impresos	444
Bibliografía	450
Anexos	469
Cuadro anexo 1. Peticiones, memoriales y representaciones de modificación de la división territorial. 1850-1857	470
Cuadro anexo 2. Peticiones de reforma territorial Bogotá-Cundinamarca, 1849-1857	504

LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Densidad de población por provincias, 1855	156
Mapa 2. Cambios jurisdiccionales, 1849-1855	337
Mapa 3. Distribución geográfica de las representaciones	343
Mapa 4. Cambios jurisdiccionales, 1855-1861	380

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Ingresos y gastos nacionales 1847-1860	145
Cuadro 2. Balance fiscal por provincias, según los presupuestos votados por sus Cámaras para el año 1852	154
Cuadro 3. Balance de la descentralización fiscal según <i>La Civilización</i>	179

AGRADECIMIENTOS

La publicación del presente libro, resultado de la tesis con la cual obtuve el Doctorado en Historia por El Colegio de México, fue posible gracias al apoyo de diversas instituciones y personas. En primer lugar, debo agradecer a la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes y en especial a los profesores Miguel Malagón y Antonio Barreto, quienes me invitaron a publicar esta investigación y emprender así un diálogo, por demás necesario, entre la historia y el derecho.

El desarrollo del doctorado y de la investigación fueron posibles gracias a las becas que recibí del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y de El Colegio de México, institución académica que me brindó las mejores condiciones para llevar a cabo mis estudios. No puedo dejar de señalar mi agradecimiento a los funcionarios de la Biblioteca Nacional de Colombia y el Archivo General de la Nación, en especial a Mauricio Tovar, quienes me facilitaron la consulta de los acervos documentales y me guiaron en la búsqueda, muchas veces infructuosa, de información.

A Marco Palacios, quien se desempeñó como director de la tesis y que, con su generosidad académica y personal, sus conocimientos y enseñanzas, me señaló los vacíos, problemas y aportes de la investigación, debo el haber encontrado los rumbos y la confianza que me permitieron llegar a puerto. A Erika Pani de El Colegio de México, que con sus agudas preguntas me llevó a explorar problemas que de otra manera no hubiese contemplado, agradezco sus lecturas críticas que me permitieron desafiar mis hipótesis y planteamientos. A Lina del Castillo de la Universidad de Texas en Austin, agradezco su calidez reconfortante, su apoyo constante y las conversaciones sobre temáticas

compartidas. De igual manera, debo agradecer las lecturas, críticas y comentarios que diversas personas hicieron de partes o la totalidad de la investigación: Mario Barbosa, Graciela Márquez, Antonio Barreto, Daniel Gutiérrez Ardila, Omar Velasco, Carlos Ortega, Abraham Chimal, Joshapat Peña y Emmanuel Heredia.

La tesis primero, y este libro después, deben mucho a las sugerencias, críticas y el apoyo incondicional de varios amigos que me impulsaron a llegar a feliz término. Mis agradecimientos a Mauro por la realización de los mapas que acompañan el libro y cuya pasión por la música y los temas jurisdiccionales tanto me ha enseñado; a Óscar, incondicional en las horas más oscuras; a Rafa, por la “mamadera de gallo” constante y las charlas interminables; a Adriana, por enseñarme la fortaleza del espíritu y que no toda distancia es ausencia; a Selene, por la amistad sin condiciones que hizo de México mi segundo hogar; a los Camilos, que me ayudaron a encontrar la luz al final del túnel; a Edwin, por su locura y genialidad; a Juan David por sus críticas, interés y enseñanzas en torno al problema territorial, y a Víctor, cuyo cariño no conoce límites ni fronteras. A todos ellos mi profundo agradecimiento por su presencia, por empujarme a buscar una mejor versión de mí misma y por una amistad que en todos los casos llegó cuando debía llegar. Finalmente, agradezco a mi familia su paciencia y su esfuerzo por entender la pasión que los caminos enrevesados de la historia han generado en mí.

INTRODUCCIÓN

En 1991, una convención constituyente reunida con el ánimo de definir un marco político y social que respondiera a los desafíos que enfrentaba el Estado y la sociedad colombiana del momento expidió una nueva constitución que sustituyó a la centenaria carta de 1886. Uno de los problemas que ocupó los trabajos de la convención fue la naturaleza del Estado y aunque algunos tímidamente sacaron a relucir el tema federal, se mantuvo la estructura central de gobierno, aunque con énfasis en la descentralización política y administrativa que venía siendo reclamada desde por lo menos la década de 1960¹. El debate entre descentralización y federalismo, sin embargo, no era nuevo ya que remitía a una serie de problemas fundamentales que a mediados del siglo XIX seguían sin ser resueltos: ¿cuál debía ser el carácter y naturaleza del Estado?, ¿cómo articular la necesaria construcción de una autoridad nacional con el reclamo de autonomía de las localidades?, ¿qué papel debían desempeñar estas en la estructura institucional de ese Estado en formación?

El siglo XIX ha sido visto tradicionalmente —tanto en Colombia como en América Latina— como un periodo de inestabilidad política, caracterizado por la construcción de estructuras estatales cuya

1 Véase, por ejemplo, Samuel Syro Giraldo, Emilio Duque Echeverri y Jorge Restrepo Uribe, *Federalismo moderno* (Bogotá: Editorial Bedout, 1974); Jaime Vidal Perdomo, “¿Descentralización o federalismo”, en *Descentralización o federalismo* (Bogotá: Sociedad Económica de Amigos del País, 1982), 1-14, y Jaime Vallejo Mejía, “La descentralización administrativa y fiscal y la desconcentración económica”, en *Descentralización o federalismo*, 24-36.

fragilidad habría sido el germen de fenómenos como el caudillismo y de la tendencia a recurrir a la violencia como vía para la solución del antagonismo político. En el caso colombiano este argumento ha apoyado la idea de la violencia como un distintivo de su trayectoria histórica y acaso “condena” de la que difícilmente ha logrado escapar su sociedad². Esta aproximación se entiende desde la omnipresencia de la violencia en el siglo xx y su largo conflicto armado. Pero como investigaciones recientes han demostrado, la confrontación armada ocupó una parte relativamente pequeña del siglo xix³. Esto no quiere decir, por supuesto, que las diferentes guerras civiles decimonónicas hayan sido irrelevantes. Pero la insistencia en el conflicto por medio de las armas ha hecho perder de vista la disputa en el terreno político que no pocas veces llevó a la construcción de consensos en torno a temas fundamentales como por ejemplo la organización del Estado.

El federalismo no ha escapado a esta aproximación que lo ha mostrado como la insignia de un proyecto político que se impuso gracias a las armas en 1863. Si bien es cierto que la constitución de Rionegro aprobada en dicho año expresó las ideas del sector político triunfante en la guerra civil iniciada en 1859 y concluida en 1862, el federalismo no puede verse como una imposición, como la obra de un grupo reducido que habría insistido en él por capricho o intereses de facción. Por el contrario, las ideas federales gozaron de una gran vitalidad desde inicios del siglo xix y a partir de la década de 1840 buscaron responder al desafío de articular un proyecto “nacional” con aspiraciones locales de autonomía. En este proceso fue fundamental la descentralización política y administrativa que se puso en marcha

2 Como bien señala Mary Roldán, “para muchos, Colombia y violencia son sinónimos”. Mary Roldán, *A sangre y fuego. La Violencia en Antioquia, Colombia, 1946-1953* (Bogotá: ICANH, Fundación para la Promoción de la Ciencia y la Tecnología, 2003), 17.

3 Según Camacho, Garrido y Gutiérrez Ardila, “los primeros 114 años de vida independiente de este país (desde 1832) pueden dividirse en catorce de guerra y cien de paz”, Carlos Camacho Arango, Margarita Garrido y Daniel Gutiérrez Ardila, “Introducción” en *Paz en la república. Colombia, siglo xix*, editado por Carlos Camacho Arango, Margarita Garrido y Daniel Gutiérrez Ardila (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018), 25.

desde finales de los años cuarenta y que permitió fortalecer el reclamo federal a partir del ejercicio del poder municipal.

La presente investigación analiza el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal iniciado en la década de 1840 y su articulación con las ideas federales y el diseño de una república federal que vería la luz a finales de los años cincuenta. Muestra la manera como el discurso a favor de la descentralización y su práctica llevaron a replantear la naturaleza del Estado neogranadino de su forma centralista a una federal. A pesar de las disputas y debates que despertaron estos procesos, la investigación destaca los consensos logrados en torno a la necesidad de la descentralización como una forma de mejorar la administración de los espacios locales, y del federalismo como una respuesta a las demandas de autonomía local que una vez adoptado permitiría una mejor articulación política entre los diferentes espacios territoriales que constituían la Nueva Granada.

Del repudio al rescate del periodo federal: una perspectiva historiográfica

A pesar de la importancia que adquirieron la descentralización y el federalismo en la dinámica política decimonónica, han sido subestimados historiográficamente. Las investigaciones sobre el siglo XIX han tendido a centrarse en temáticas como las relaciones Iglesia-Estado, las guerras civiles, la definición y práctica de la ciudadanía, los procesos educativos y, más recientemente, la construcción de una esfera pública, las finanzas del nascente Estado nacional y la revaloración del proceso de independencia. La relevancia del federalismo ha sido señalada en tanto proyecto político fallido que al desestabilizar la república y sumirla en la guerra civil permanente habría impedido la construcción de una estructura estatal unificada y estable. Los estudios tradicionales que se acercaron a él partieron por lo general de una conclusión incontestable: el fracaso rotundo del federalismo como proyecto político que, contrariando la naturaleza y constitución histórica del país, lo habría llevado prácticamente a su disolución. Más que intentar comprender el federalismo, se reforzó la narrativa de su fracaso.

Por otro lado, se ha tendido a equiparar federalismo con periodo federal. Este hace referencia al periodo de existencia de los Estados Unidos de Colombia, república surgida en 1863 y regida por la constitución aprobada ese mismo año en la ciudad de Rionegro que sería sustituida en 1886 por una organización centralizada. El estudio del periodo federal que incluye una variedad de temáticas y que se ha centrado en analizar el desarrollo y articulación interna de cada uno de los estados federales en que se encontraba dividido el país, ha sustituido cualquier aproximación al federalismo como modelo de organización política. De lo anterior resulta que, si bien tenemos un buen conocimiento sobre el periodo federal y las dinámicas políticas regionales, conocemos poco sobre los fundamentos políticos e ideológicos del federalismo que se ensayó en los Estados Unidos de Colombia, los consensos sobre los cuales se construyó, las dinámicas que le dieron vida, sus fracturas internas y el porqué del resquebrajamiento del consenso federal que se había logrado construir en las décadas previas.

Una consecuencia de equiparar federalismo con periodo federal ha sido que los estudios centrados en él se han limitado a los años 1863-1886, lo que ha impedido observar y analizar la vigencia, reelaboración y formas de expresión de las ideas federales fuera de ese límite temporal. Por otro lado, al circunscribirse casi exclusivamente al periodo de vigencia de la constitución de Rionegro, estos análisis han asumido el pensamiento federal desde su dimensión meramente constitucional, es decir, se han enfocado en el articulado de la constitución, pero han hecho poco por indagar cómo se formaron las ideas federales allí consignadas, qué implicaciones tuvo la manera como se concibió, por ejemplo, la ciudadanía o la representación política y la manera como ciertos actos o resoluciones de la Corte Suprema ayudaron a definir o precisar las facultades de la federación y los estados. La perspectiva exclusivamente constitucional ha impedido, por otra parte, analizar las ideas federales que se expresaron por otros medios y que emanaron de otros actores que no participaron directamente en la redacción de los textos constitucionales.

La aproximación historiográfica sobre el federalismo se apegó, durante gran parte del siglo xx, a la lectura que se construyó sobre él en

el epílogo del siglo XIX. Esta lectura se fundó no solo en las críticas de sus detractores sino también en las de aquellos que, defendiendo su implementación a mediados de siglo, se distanciaron de la organización federal hacia la década de 1880 como fue el caso de José María Samper y Rafael Núñez. Samper, como lo hicieran algunos de la generación de mediados de siglo, revaluó sus creencias políticas, rechazó el radicalismo de muchos liberales y los excesos del sistema federal que consideraba la principal causa de desintegración de la república y de los lazos sociales de la nación. Sostenía que la constitución de 1863 había promovido la existencia de “antioqueños, caucanos, cundinamarqueses, etc., pero no *colombianos* de toda Colombia... ¡nada podía ser más disolvente y monstruoso!”⁴. Rechazaba el principio que sustentaba el pacto federal consagrado en ella, según el cual “se fingía que los estados habían existido por *derecho propio* como soberanos, y que ellos constituían la Nación y *delegaban* a esta el *ejercicio* de una parte de la soberanía primitiva, que les pertenecía, cuando la verdad era que la nación, en uso de su primitiva, real e histórica soberanía, había creado los estados, formándolos de su propio seno y otorgándoles un cúmulo de facultades y poderes derivados *de ella*”⁵. Una última idea en la que Samper puso énfasis fue que el modelo federal estaba constituido por un conjunto de ideas extrañas a la naturaleza y particularidad del país y cuyos principios teóricos no se correspondían con la realidad: “teorías y solo teorías, utopías y ensayos extravagantes: ¡tal fue la política o la vida política de Colombia desde 1853 hasta 1885! ¡Y con las teorías, matanzas, delirios, anarquías, desmoralizaciones y miseria!”⁶.

Núñez, por su parte, no solo expresó sendas críticas al federalismo; como uno de los dirigentes más importantes de la Regeneración⁷, pro-

4 José María Samper, *Derecho público interno de Colombia* (Bogotá: Banco Popular, 1974), tomo 1, 281. Cursivas en el original.

5 Samper, *Derecho público*, tomo 1, 278. Cursivas en el original.

6 Samper, *Derecho público*, tomo 1, 346.

7 Con este nombre se conoce el proyecto político que llegó al poder en 1886 y que significó la derrota del liberalismo radical y el federalismo. Basado en principios conservadores y católicos, emprendió la reorganización del país a partir de una estructura centralizada que superara los problemas que había traído consigo la federación. Para un estudio más detallado de este proyecto, véase Antonio Barreto, *Venturas y desventuras*

movió desde la presidencia de la República a la que accedió por primera vez en 1880, la reforma constitucional que sancionara la vuelta al centralismo con el que se reemplazaría “el particularismo enervante” por una “vigorosa generalidad”. Consideraba que a raíz del “funesto anhelo de desorganización que se apoderó de nuestros espíritus” —en referencia a la generación de mediados de siglo— se avanzó

hasta dividir lo que es indivisible; y además de la frontera exterior, creamos nuestras fronteras internas, con nueve códigos especiales, nueve costosas jerarquías burocráticas, nueve ejércitos, nueve agitaciones de todo género, casi remitentes. En Suiza, los Estados Unidos y en Alemania se ha marchado continuamente de la dispersión a la unidad. En Colombia hemos, a la inversa, marchado de la unidad a la dispersión⁸.

Con ello se cimentaba una idea que se hizo común hasta por lo menos la década de 1960: el federalismo en vez de forjar una unión política similar a la norteamericana que afanosamente se buscaba imitar, habría fracturado la histórica unidad de la nación creando una organización artificial opuesta a la tendencia natural hacia la centralización. Por otro lado, Núñez sostenía que, si bien la guerra civil había sido una constante en la historia nacional, esta se había acentuado bajo el dominio del federalismo a la vez que la paz se había conservado mejor bajo formas de gobierno centrales⁹.

Estas críticas, enunciadas por quienes en el pasado habían respaldado la adopción de un modelo federal, contribuyeron de manera decisiva a construir una interpretación del periodo federal que determinó la manera como el federalismo fue leído en las décadas posteriores. La Regeneración no implicó solamente un cambio en el régimen político sino también en la interpretación del pasado, por lo que la

de la Regeneración: *apuntes de historia jurídica sobre el proyecto político de 1886 y sus transformaciones y rupturas en el siglo xx* (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2011).

8 Citado en Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra, *Constituciones de Colombia* (Bogotá: Biblioteca del Banco Popular, 1986), tomo iv, 186.

9 Citado en Pombo y Guerra, *Constituciones*, tomo iv, 335.

narrativa histórica que se produjo en ese periodo consagró “un canon sobre el pasado colonial y republicano, que sufrió pocas modificaciones en el transcurso del siglo xx”¹⁰. Estas referencias interpretativas en el caso del federalismo y que se mantendrán hasta por lo menos la década de 1970, sostuvieron tres argumentos: primero, que éste fue un modelo importado, extraño a las condiciones sociales, culturales y políticas del país. No se condenaba el modelo federal en sí mismo, sino el deseo de imitación que habría llevado a algunos sectores políticos a implementarlo en la Nueva Granada sin una previa “traducción” al contexto nacional. El segundo argumento, derivado del anterior, insistía en el federalismo como un principio contrario a la tradición histórica de la Nueva Granada. Los intentos fallidos de establecer una república federal en los años posteriores a la independencia y la experiencia de otras repúblicas latinoamericanas demostrarían que la sociedad neogranadina estaba destinada a modelos centrales de gobierno. El tercer argumento asociaba el federalismo con la inestabilidad política y la guerra civil, haciéndolo responsable de la larga serie de confrontaciones nacionales, estatales y locales que se sucedieron desde la década de 1860. Esto llevó a desconocer, obviar o minimizar importantes avances que hicieron los gobiernos federales en áreas como la educación pública y la infraestructura vial.

Estas interpretaciones tuvieron una amplia circulación a través de textos como los de Pombo y Guerra y José de la Vega¹¹. La historia constitucional de Pombo y Guerra perfeccionó desde un punto de vista erudito y académico, la idea según la cual el federalismo tanto en los años que siguieron a la independencia como durante el periodo federal, fue el responsable de la inestabilidad política del país. La primera tesis expuesta por los autores es que el principio federal selló la suerte de la primera república al impedir la creación de una autoridad política sólida toda vez que “cada provincia quiso hacerse soberana,

10 Alexander Betancourt, *Historia y nación. Tentativas de la escritura de la historia en Colombia* (Medellín: La Carreta, 2007), 27.

11 Pombo y Guerra, *Constituciones*, y José de la Vega, *La federación en Colombia 1810-1912* (Madrid: Editorial América, 1940).

governarse sola, vivir vida independiente”¹². El “exceso de federación” engendró la anarquía y llevó al aislamiento de las provincias que, en vez de buscar mecanismos para fortalecer la unión, se dedicaron a “discutir utopías ridículas y peligrosas de independencia seccional”¹³. Y es que en poco tiempo se quiso “pasar del despotismo exagerado a la exagerada federación”¹⁴. La segunda tesis es que a través de la carta política de 1853 se dio cabida a teorías erróneas y del todo inadaptables a una república históricamente acostumbrada a un tipo de organización central. Así, 1853 “señaló el comienzo de los cánones fundamentales absolutamente opuestos a los existentes desde los tiempos de la independencia, y que no tardaron en llevarse a un extremo de que la historia conserva muy ingratos recuerdos”¹⁵. Esas ideas de independencia municipal no fueron otra cosa que “doctrinas mal profesadas y dirigidas por una fogosa juventud” que encontró su máxima expresión en la carta de Rionegro, la cual amplió el sistema federativo al declarar libres y soberanos a los estados federales e inauguró un periodo de inestabilidad política y guerra civil permanente¹⁶.

Por su parte, José de la Vega retomó, a inicios del siglo xx, esos argumentos en el que sería el primer estudio en Colombia dedicado exclusivamente al federalismo¹⁷. El objetivo del texto era demostrar que esa forma de gobierno era inadecuada a las tradiciones e idiosincrasia del país¹⁸. Para De la Vega el fracaso de la primera república fue resultado de la adopción del federalismo, modelo cuya implementación se explicaría por la inocencia política de los criollos que se habrían dejado deslumbrar por el éxito de la experiencia de los Estados Unidos. Los intentos de los federalistas por construir una república federal dividieron las fuerzas rebeldes, impidieron la consolidación de un régimen estable y permitieron el triunfo de la campaña de

12 Pombo y Guerra, *Constituciones*, tomo I, 283.

13 Pombo y Guerra, *Constituciones*, tomo I, 284.

14 Pombo y Guerra, *Constituciones*, tomo I, 283.

15 Pombo y Guerra, *Constituciones*, tomo III, 383.

16 Pombo y Guerra, *Constituciones*, tomo IV, 120.

17 De la Vega, *La federación*.

18 De la Vega, *La federación*, 28.

reconquista española encabezada por Morillo. El federalismo adoptado de nuevo en 1858 no trajo mejor suerte, imponiendo un clima de desorden y anarquía en un país sin hábitos de paz. Ambas experiencias demostraban la propensión “natural” al centralismo establecida desde los tiempos coloniales¹⁹. El texto de De la Vega, resultado de su tesis para obtener el doctorado en derecho y ciencias políticas en la Universidad Nacional, remarcó como ya lo había hecho el trabajo pionero de Pombo y Guerra, el análisis jurídico del federalismo adoptado por los abogados y estudiosos del derecho²⁰. Así mismo, la obra, objeto de varias ediciones, incluida una del Ministerio de Educación Nacional, reforzó la versión oficial sobre el federalismo que, De la Vega, siguiendo los postulados de la Academia de Historia, difundió exitosamente²¹.

Con la creación de la Academia en 1902 y la publicación de manuales de historia que se adoptaron como textos oficiales de enseñanza, se fijaron algunas premisas historiográficas que fueron difícilmente desafiadas²². A través de *La historia de Colombia* escrita por Jesús María Henao y Gerardo Arrubla, publicada en 1910 en el marco de la celebración del centenario de la independencia²³, se fijó la idea según la

19 De la Vega, *La federación*, 253.

20 Dentro de los estudios hechos por abogados que siguieron las ideas de De la Vega sobresalen los de Tulio Enrique Tascón, *Derecho constitucional colombiano comentarios a la Constitución Nacional* (Bogotá: Editorial La Gran Colombia, 1944), e *Historia del derecho constitucional colombiano* (Bogotá: Impreso en Cátedra Ltda., 1951). Vale la pena citar el documento de trabajo escrito por José Luis Cueto para el seminario de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional en 1941, y que presentaba una aproximación novedosa: en vez de seguir la interpretación de De la Vega, llamaba la atención sobre la necesidad de estudiar históricamente los diferentes sentidos que se le habían dado al federalismo en la Nueva Granada en diferentes coyunturas. Véase, José Luis Cueto, “El federalismo y el centralismo en Colombia. Periodo centro-federal (1849-1857). Trabajo presentado al seminario de derecho constitucional colombiano” (Bogotá, 1941).

21 La primera edición del texto de De la Vega es de la Imprenta de La Cruzada en 1912; la segunda de la Editorial América de 1940 y la tercera del Ministerio de Educación dentro de su colección Biblioteca de Autores Colombianos de 1952.

22 Un buen análisis de la creación y desenvolvimiento de la Academia se encuentra en Betancourt, *Historia y nación*, 46-84.

23 Jesús María Henao y Gerardo Arrubla, *Historia de Colombia para la enseñanza secundaria* (Bogotá: Escuela Tipográfica Salesiana, 1912).

cual la generación de 1810 se dejó alucinar por la prosperidad de los Estados Unidos y promovió el establecimiento del federalismo en la creencia de que ello produciría los mismos benéficos resultados que en el norte²⁴. Con la constitución de Rionegro se inauguró una era de conflictos y guerras civiles, de inquietud, zozobra y agitación permanente durante la cual “la paz huyó dejando sus reales a la anarquía que vino a quedar organizada”²⁵. Al poner especial énfasis en la coyuntura de la independencia se reforzó el fracaso “histórico” del federalismo estableciendo una línea de continuidad entre los sucesos de 1810 y los que se desencadenaron a partir de 1858. Paradójicamente, la *Historia extensa de Colombia*, obra ambiciosa a través de la cual se buscaba fijar “en unos cuantos volúmenes la narración completa, serena, desapasionada y fiel de los anales de nuestro país”²⁶, no abordó el periodo comprendido entre 1849 y 1885²⁷. Si bien se proyectaron dos volúmenes que analizarían los procesos políticos de esa época, nunca se realizaron sin ser claras las razones de ello. Así, lo que sería la gran narrativa de la historia nacional careció de un relato sobre el periodo federal y el federalismo.

A partir de los años sesenta aparecieron nuevas aproximaciones al problema federal que, si bien no abandonaron por completo la visión pesimista y catastrófica desarrollada por la historia oficial, intentaron rescatar algunos elementos positivos del periodo federal. Tal es

24 Jesús María Henao y Gerardo Arrubla, *Historia de Colombia para la enseñanza secundaria* (Bogotá: Talleres Editoriales de la Librería Voluntad, 1967), 353.

25 Henao y Arrubla, *Historia de Colombia* (1967), 584.

26 Palabras del secretario de la Academia citadas en Roberto Velandia, *Un siglo de historiografía colombiana. Cien años de la Academia Colombiana de Historia* (Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 2001), 217.

27 Es necesario tener en cuenta que la obra estaba compuesta por varios volúmenes divididos en dos tendencias. La primera analizaba de manera cronológica la historia política del país y la segunda abordaba temáticas precisas como las finanzas, la cultura o la organización territorial, con el fin de brindar una perspectiva de larga duración sobre la historia del país. Si bien todos los periodos, empezando por el prehispánico, fueron abordados desde la historia política, no fue así el comprendido entre 1849 y 1885.

el caso de los textos de Pérez Aguirre²⁸ y Abel Cruz Santos²⁹ que desplazaron la crítica del federalismo al radicalismo liberal. Esto suponía que el problema de la inestabilidad política no radicaba tanto en las ideas federales y su implementación en la Nueva Granada, como en las posiciones extremas de algunos que llevaron al fracaso de ese sistema político. El periodo federal empezaba a emerger, más allá de sus desaciertos, como una época que permitió la consolidación de un sistema educativo, ampliar la tasa de alfabetización, mejorar la infraestructura y desarrollar nuevas concepciones de la ciudadanía.

Con la *nueva historia* y la creciente profesionalización de los historiadores, se produjo un cambio significativo en los análisis y enfoques historiográficos. El desarrollo de nuevas tendencias contribuyó a la revalorización del federalismo por medio tanto de los estudios regionales como de las investigaciones sobre la cultura. La historia cultural e intelectual se interesó por los radicales, la generación de mediados de siglo comprometida con la ideología liberal y que habría sido la responsable de construir el régimen federal de Rionegro. Los estudios de Rubén Sierra y Lázaro Mejía mostraron la complejidad de este grupo, de su pensamiento, de sus trayectorias políticas e individuales, sus puntos en común y sus desacuerdos respecto a temas fundamentales como la representación política o el modelo federal que debía ser adoptado en la Nueva Granada³⁰. Los radicales ya no eran asumidos como un grupo homogéneo y compacto sino como individuos que analizaron y participaron de la construcción del Estado desde diversas perspectivas.

28 Antonio Pérez Aguirre, *25 años de historia, 25 años de historia colombiana, 1853 a 1878. Del centralismo a la federación* (Bogotá: Editorial Sucre, 1959).

29 Abel Cruz Santos, *Federalismo y centralismo* (Bogotá: Banco de la República, 1979).

30 Rubén Sierra Mejía (editor), *El radicalismo colombiano en el siglo XIX* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012); Lázaro Mejía Arango, *Los radicales: historia política del radicalismo en el siglo XIX* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007). Para estudios particulares sobre algunos liberales que si bien no podrían ser ubicados en el espectro radical, sí compartieron con estos algunos temas como la defensa del federalismo, véase, por ejemplo, Harold Hinds, *José María Samper; the Thought of a Nineteenth-century New Granadan during his radical-liberal years (1845-1865)* (Nashville: School of Vanderbilt University, 1976), y Gilberto Loaiza, *Manuel Ancizar y su época (1811-1882): biografía de un político hispanoamericano del siglo XIX* (Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2004).

Por otro lado, la ampliación de la oferta educativa en las regiones, que promovió la creación de programas universitarios en historia, impulsó investigaciones locales que se centraron principalmente en la dinámica de cada uno de los estados federales que integraron los Estados Unidos de Colombia con un desequilibrio a favor de Cauca y Antioquia³¹. Aunque estos estudios han ayudado a valorar de una manera positiva el periodo federal, mostrando avances y retrocesos en las políticas regionales concernientes a la educación pública, las vías de comunicación, las finanzas y la administración de las localidades, “más que un análisis de los significados que tenía el federalismo para las élites regionales y los intermediarios políticos, y los conflictos en torno a la forma de gobierno, constituyen historias políticas regionales durante el periodo federal”³². Con ello se ha corrido el riesgo de construir una excepcionalidad regional y no una historia comprehensiva del periodo federal. A pesar de ello, mostraron las posibilidades de análisis y la manera como el federalismo debe ser entendido a partir

31 Para el caso de Antioquia, véase Luis Javier Ortiz, *Aspectos políticos del federalismo en Antioquia, 1850-1880* (Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 1985), y “Antioquia bajo el federalismo”, en *Historia de Antioquia*, dirigida por Jorge Orlando Melo (Medellín, Suramericana de Seguros, 1991), 117-126; Roger Brew, *Aspectos de la política en Antioquia, 1850-1865* (Medellín: Fundación Antioqueña para los Estudios Sociales, 1984); María Teresa Uribe de Hincapié y Jesús María Álvarez, *Raíces del poder: el caso antioqueño* (Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 1998). Para el Cauca, véase Alonso Valencia Llano, *Estado soberano. Federalismo y regeneración* (Bogotá: Banco de la República, 1988), y “La experiencia federal en el estado soberano del Cauca”, *Historia y Espacio*, n.º 30, (enero-junio 2008): 43-60. Sobre los demás estados federales las investigaciones han sido más escasas, pero destacan para Santander David Johnson, *Santander siglo XIX. Cambios socioeconómicos* (Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1984); Richard Stoller, “Ironías del federalismo en la provincia del Socorro, 1810-1878”. *Revista Fronteras de la Historia*, 2: 2 (1998): 11-32, y “Liberalism and conflict in Socorro, Colombia, 1830-1870” (Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the Department of History in the Graduate School of Duke University, 1991); y para Panamá, Heraclio Bonilla y Gustavo Montañez (ed.), *Colombia y Panamá: la metamorfosis de la nación en el siglo XX* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Convenio Andrés Bello, 2004) sin ser ésta una investigación centrada en el periodo federal.

32 Edwin Cruz Rodríguez “El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886)”. *Historia Crítica*, n.º 44 (mayo-agosto 2011): 109.

de perspectivas más acotadas que den cuenta de modo preciso, de sus implicaciones y limitaciones.

En las décadas recientes ha habido interés por ampliar el análisis del federalismo a partir de diversas perspectivas, desde la fiscal hasta la reflexión por sus significados para la sociedad contemporánea. Miguel Borja aborda el problema de las guerras civiles durante el periodo federal desde una perspectiva renovada que desplaza las acciones bélicas por un análisis de la configuración política y territorial del estado federal del Cauca, principal foco de insurrección durante el periodo federal³³. Observa las alianzas políticas que le dieron forma a la entidad, las redes personalistas que permitieron construir sistemas de dominio regional y la manera como ello influyó en las relaciones del Cauca con el resto de la confederación. Más que una historia regional, la obra se plantea como un intento por pensar los estados federales como nacionalidades en formación que, en un momento dado, se enfrentaron por el control del espacio nacional³⁴. Salomón Kalmanovitz intentó una caracterización de las ideas federalistas de mediados del siglo XIX desde la teoría del federalismo desarrollista³⁵. Si bien este trabajo plantea una por demás necesaria perspectiva comparativa, tiende a ver el federalismo decimonónico desde la teoría y los desarrollos políticos del siglo XX. Esto lo lleva desafortunadamente a las mismas conclusiones de la historiografía tradicional: el modelo federal creó un gobierno débil, una política fiscal frágil y una guerra civil permanente³⁶. Más recientemente, Kalmanovitz en conjunto con López Rivera, reunió un

33 Miguel Borja, *Espacio y guerra. Colombia federal 1858-1885* (Bogotá: Iepri-Universidad Nacional de Colombia, 2010).

34 Borja, *Espacio y guerra*. A pesar de lo novedoso de esta aproximación, es cuestionable la idea de que los estados federales fueran nacionalidades claramente definidas y en pugna por el dominio nacional. Proyectos regionales bien estructurados, a nuestro modo de ver, no pueden ser confundidos con nacionalidades que buscaban imponerse sobre las demás. No obstante, esta hipótesis abre las posibilidades de ver el periodo federal desde una perspectiva renovada.

35 Salomón Kalmanovitz, "La idea federal en Colombia durante el siglo XIX". *Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República*, n.º 306 (enero-febrero 2005): 115-137.

36 Kalmanovitz, "La idea federal".

grupo de investigadores para reflexionar sobre el federalismo a partir de la experiencia fiscal de cada estado federal. De la lectura crítica de la trayectoria particular de cada estado, así como del periodo general (1863-1886), resulta un balance positivo —aunque desigual— del federalismo, así como su incapacidad para consolidar el impuesto directo que hubiera permitido un mejor diseño institucional tanto a nivel nacional como local³⁷.

En una perspectiva que busca entender el federalismo a partir de las preocupaciones del presente, sobresale *El federalismo en Colombia*, reflexión colectiva que atendiendo a las discusiones de la Asamblea constituyente de 1991, abordó el federalismo desde una mirada histórica complementaria: a la vez que se preguntaba por las posibilidades de ese modelo en la Colombia moderna, entabló un diálogo con los federalismos de la independencia y de mediados de siglo, rescatando, en ambos casos, sus elaboraciones teóricas y sus realizaciones en ámbitos como la política y la cultura³⁸. En el mismo sentido, se ubica *¿Unitaria o federal?*, investigación conjunta que reflexiona en torno a los niveles intermedios de gobierno y los desafíos que implica la construcción en la Colombia contemporánea, de la región, el departamento y el municipio entendidos no solo como unidades administrativas o territoriales, sino principalmente, como marcos de identificación social³⁹.

Paradójicamente, la obra más importante que se ha escrito sobre el federalismo rehuyó el periodo federal, es decir, la experiencia de los Estados Unidos de Colombia. Robert Gilmore⁴⁰ se centró en los

37 Salomón Kalmanovitz y Edwin López Rivera (eds.), *Las cuentas del federalismo colombiano* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2019).

38 *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997). Del libro sobresalen los artículos de José Antonio Ocampo, “Historia de las ideas federalistas en los orígenes de Colombia”, 98-110, y Jorge Rodríguez Arbeláez “Pasado del federalismo en Antioquia. Futuro del federalismo en Colombia”, 50-65.

39 Juan Carlos Covilla Martínez y Jorge Eduardo Londoño (eds.), *¿Unitario o federal? Estudios sobre la configuración del nivel intermedio en Colombia y algunas referencias internacionales* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Colciencias, 2014).

40 Robert Gilmore, *El federalismo en Colombia 1810-1858* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Sociedad Santanderista de Colombia, 1995). La tesis de doctorado que dio origen al libro fue defendida por Gilmore en la década de 1940.